

O PAPEL DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL NA REGULAÇÃO EXERCIDA PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Evandro Pereira Caldas¹

RESUMO: O controle da juridicidade da regulação efetivada por meio da Advocacia-Geral da União, mais especificamente pela Procuradoria-Geral Federal, ainda é pouco debatido no Brasil, embora todos os atos normativos elaborados pelas agências sejam objeto de controle da juridicidade pelos membros dessa instituição. O objetivo desse artigo é avaliar como se dá a atuação dos Procuradores Federais nesses casos e verificar o papel da PGF na relação institucional com as agências reguladoras.

PALAVRAS-CHAVE: Procuradoria-Geral Federal; Controle de Juridicidade; Devido Processo Administrativo Normativo; Supervisão da Regulação.

ABSTRACT: The control of regulation carried out through the Attorney General of the Union, more specifically by the Federal Attorney General's Office, is still little debated in Brazil, although all the normative acts elaborated by the agencies are subject to legal control by the members of this institution. The purpose of this article is to evaluate how the Federal Prosecutors act in these cases and to verify the role of the PGF in the institutional relationship with the regulatory agencies.

KEYWORDS: Federal Attorney General's Office; Juridical control; Due Normative Administrative Proceeding; Oversight of Regulation.

361

I. INTRODUÇÃO

Muito se discute sobre o controle efetivado pelo Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas da União nos atos regulatórios elaborados pelas agências reguladoras no Brasil. Contudo, intervenção que tem presença marcante no âmbito de todas as agências, e muitas vezes é despercebida, é aquela relativa ao

¹ Pós-Graduado em Direito Público pela Faculdade de Direito de Campos. Mestrando em Direito da Regulação pela FGV Direito Rio. Procurador Federal. Procurador-Geral da Agência Nacional do Petróleo Gás Natural de Biocombustíveis. E-mail: ecaldas@anp.gov.br. ORCID: 0000-0002-6296-1689 (disponível em <https://orcid.org/0000-0002-6296-1689>).



controle de juridicidade exercido pela Advocacia-Geral da União – AGU, mais especificamente pela Procuradoria-Geral Federal – PGF.

Como guardião da juridicidade dos atos praticados pela Administração Pública federal, a AGU tem o papel de atuar para garantir que os processos administrativos sejam efetivados com observância dos direitos constitucionalmente consagrados. Nesse sentido, todos os atos regulatórios elaborados pelas agências reguladoras, através de processos administrativos normativos, são, por meio da consultoria e assessoramento da PGF, analisados com o fim de se verificar sua compatibilidade com o ordenamento jurídico.

Assim, o objetivo deste artigo é verificar como se dá o controle exercido pela PGF, através dos seus membros, bem com o avaliar se essa exerce supervisão sobre os atos regulatórios elaborados pelas agências reguladoras, fazendo, para tanto, uma análise do devido processo normativo e confrontando-o com *rulemaking* praticado nos Estados Unidos.

II. A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

No âmbito federal, cabe a AGU, dirigida pelo Advogado-Geral da União, indicado pelo Presidente da República entre cidadãos maiores de 35 (trinta e cinco) anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, o papel de representar a União, judicial e extrajudicialmente, bem como de prestar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, conforme disposto no art. 131 da Constituição da República.

Até a publicação da Constituição de 88, a União era representada em juízo pelo Ministério Público Federal, cabendo à Consultoria-Geral da República e às Consultorias Jurídicas dos Ministérios as atividades de consultoria jurídica. Havia também, no que tange às questões tributárias, a representação feita pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Como se nota por meio de uma análise topográfica, a AGU foi incluída no texto constitucional na Seção II (Da Advocacia Pública) do Capítulo IV (Das Funções Essenciais à Justiça), do Título IV (Organização dos Poderes), não estando, assim como o Ministério Público e a Defensoria Pública, incluída formalmente em nenhum dos três poderes clássicos.

Em função dessa localização no texto constitucional e pelo fato de a AGU representar judicial e extrajudicialmente toda a União Federal, o que inclui os Poderes Públicos Federais, bem como por sua atuação como órgão de consultoria e assessoramento das entidades da Administração Direta e Indireta em âmbito Federal, ela se caracteriza como uma Advocacia de Estado, responsável por zelar, em defesa da sociedade, para que os entes do Estado respeitem o ordenamento jurídico em vigor. Com o ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Nessa linha, é necessário insistir, o que aqui volto a fazer, com muito empenho e com muita esperança nas reservas morais deste País, que os *Estados* não se confundem com seus *Governos* e, muito menos, com seus *governantes* e, por consequência, Advogados de Estado não podem ser tidos como *advogados de governos* ou, com mais razão, como *advogados de governantes*.

A *Advocacia de Estado* tanto quanto os demais ramos constitucionais das *Funções Essenciais à Justiça* serve à sociedade, pois zela, no desempenho de seus respectivos cometimentos fundamentais, a *representação judicial* e a *consultoria*, por suas mais importantes instituições – Estado e o Direito – em todas e em cada uma das múltiplas relações da Administração. (MOREIRA NETO, 2006, p. 187)

A implantação da AGU se deu somente com a edição da Lei Complementar nº 73/93, que instituiu a sua Lei Orgânica e definiu as suas regras de organização e funcionamento. Gustavo Binjenbojm explica que:

Dos dispositivos mencionados, depreende-se que a Advocacia-Geral da União, ao invés de exercer função consultiva meramente auxiliar, funciona como órgão central do sistema jurídico federal. É seu mister, nesse sentido, coordenar e uniformizar a atuação da Administração Pública federal, proporcionando-lhe coerência e sistematicidade, mediante: (i) o controle interno da legalidade dos atos administrativos (inciso VIII do art. 4º da LC); (ii) a fixação da interpretação da Constituição, das leis, tratados e demais atos normativos, a qual deverá ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal (inciso X do art. 4º da LC); (iii) a unificação da jurisprudência administrativa, com a solução de controvérsias entre órgãos jurídicos da Administração Federal e a edição de enunciados de súmula administrativa (inciso X do art. 4º da LC). (BINENBOJM, 2009)

Previu o constituinte que, na esfera federal, as atividades típicas de Advocacia de Estado poderiam ser exercidas não apenas pela AGU, mas também por órgãos a ela vinculados. Assim, no plano infraconstitucional, foi instituída uma estrutura quadripartite para Advocacia Pública Federal, que é composta, atualmente, pela Procuradoria da União, pela Procuradoria da Fazenda Nacional, pela Procuradoria-Geral do Banco Central e pela Procuradoria-Geral Federal.²

² Cf. Lei Complementar Federal nº 73/1993 e Lei nº 10.480/2002.

No que toca ao presente artigo, o foco recairá sobre a Procuradoria-Geral Federal, último ramo da AGU a ser criado, que foi instituída pela Lei nº 10.480/2002 com a função de atuar no contencioso judicial e nas atividades de assessoramento e consultoria jurídica das fundações e autarquias públicas federais, conceito no qual estão enquadradas as agências reguladoras.

III. A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

Em um primeiro momento, a Lei Complementar nº 73/93, deixou para as Procuradorias, Departamentos, Consultorias e Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações públicas federais, enquanto órgãos vinculados individualmente à AGU, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico, bem como a representação judicial e extrajudicial destas entidades.

Portanto, logo após a edição da citada Lei Complementar, enquanto na Administração Direta havia racionalidade e uniformização, no âmbito das quase duzentas autarquias e fundações públicas federais, cada qual com o seu corpo jurídico próprio, não havia uma unidade na atuação jurídica, fato que levava a uma grave insegurança e ineficiência, principalmente no âmbito da consultoria e assessoramento jurídico.

Visando corrigir essa distorção, foi editada a Medida Provisória nº 2.048-26/2000, que criou o cargo de Procurador Federal, uniformizando a denominação dos Advogados de Estado que atuavam nas autarquias e fundações públicas federais.

Dessa forma, cargos antes denominados de variadas formas, como, por exemplo, de procurador autárquico, procurador, advogado, assistente jurídico de autarquias e fundações públicas, foram transformados em cargos de Procurador Federal. A exceção ficou por conta da carreira de Procurador do Banco Central do Brasil, que continuou como uma carreira autônoma.³

Após, com a edição da Lei nº 10.480/2002, foi criada a PGF, com autonomia administrativa e financeira, e vinculação à AGU, a quem compete o papel de supervisão daquela. Segundo o art. 10 da citada lei, a PGF tem a função de “representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial”.

A instituição da PGF teve como objetivo trazer racionalidade, economia, uniformidade e eficiência às atividades da AGU, bem como trazer uma maior independência aos Advogados de Estado que ali atuavam. Sua criação extinguiu a subordinação direta desses aos dirigentes de autarquias e fundações, diminuindo

³ Cf Lei nº 9.650/98.

o risco de ingerência e constrangimento em decisões relevantes e juridicamente complexas.

Assim, passaram os Procuradores Federais, como Advogados de Estado, a defender a juridicidade na concretização das políticas públicas a cargo das autarquias e fundações, inclusive nas Agências Reguladoras.

Atualmente, portanto, toda a agência reguladora federal tem suas atividades de consultoria e representação judicial a cargo da PGF, com Procuradores atuando dentro da instituição, no primeiro caso, e com outros operando de forma descentralizada nos processos judiciais por meio da Adjuntoria de Contencioso no Supremo Tribunal Federal e nos Tribunais Superiores, e pelas Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais e respectivos Escritórios de Representação.

Como se vê, dentro da atividade efetivada pelas agências reguladoras, há um órgão independente e autônomo responsável pela curadoria jurídica de todos os atos regulatórios a cargo dessas entidades.

Analisando alguns decretos de criação das agências, que são complementados pelos respectivos regimentos internos, é possível verificar melhor o papel das procuradorias ali estabelecidas.

O Decreto nº 2.455/98, por exemplo, que implantou a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, em seu art. 10, prevê que cabe a sua Procuradoria-Geral: i) assessorar juridicamente a Diretoria e as Superintendências de Processos Organizacionais, inclusive examinando previamente os textos de atos normativos, os editais de licitação, os contratos de concessão e outros atos pertinentes a atuação da ANP; ii) emitir pareceres jurídicos; e iii) exercer a representação judicial da ANP, nos termos do disposto na Lei Complementar nº 73/93.

O Decreto nº 2.338/97, que aprovou o regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, por sua vez, explicitou em seu art. 57 que compete a sua Procuradoria, dentre outras funções: i) executar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos e ii) assistir as autoridades no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, inclusive examinando previamente os textos de atos normativos, os editais de licitação, contratos e outros atos dela decorrentes, bem assim os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Já o Decreto nº 3029/99, que aprovou o regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, de forma idêntica aos acima citados, estabeleceu, em seu art. 22, que compete a sua Procuradoria, atuar nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico, bem como analisar a legalidade dos atos a serem praticados, inclusive os de natureza normativa.

Como se nota por essas normas, citadas a título exemplificativo, compete aos Procuradores Federais do quadro da PGF, que atuam nas agências, analisar todos

os atos normativos a serem por elas editados, efetivando o controle preventivo de sua juridicidade ainda durante o processo de formação das normas.

IV. A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL E A ANÁLISE DAS ESCOLHAS REGULATÓRIAS

A atuação da PGF nesse quadrante, como Advocacia de Estado, deve ser engendrada dentro do novo direito administrativo, que deixa de servir apenas à organização da máquina administrativa do Estado para atuar como ferramenta de uma Administração que não é mera executora da vontade do legislador, mas implementadora dos desígnios constitucionais e protetora dos direitos fundamentais.

Nessa esteira, com a constitucionalização do direito administrativo: i) a Constituição, e não mais a lei, passa a ser o norte da vinculação administrativa à juridicidade; ii) a definição de interesse público deixa de estar ao arbítrio do administrador, passando a depender de juízos de ponderação proporcional entre os direitos fundamentais e valores consagrados constitucionalmente; iii) a discricionariedade passa a ser devidamente motivada por critérios técnicos e jurídicos, com foco na eficiência; iv) o Poder Executivo unitário cede espaço para uma administração em rede, da qual pertence uma miríade de autoridades administrativas independentes (BINENBOJM, 2006, p. 25-26).

No âmbito desse novo Direito Administrativo Constitucional, há uma potencialização da atuação da PGF no controle de juridicidade dos atos praticados pela Administração. Isto porque, independente da natureza do ato, se vinculado ou discricionário, deverá ele passar pela análise de um Advogado de Estado⁴, de forma a se verificar sua compatibilidade com o ordenamento jurídico posto.

Com efeito, estando a Administração vinculada à juridicidade⁵, e não mais a legalidade, perde força a discussão em torno das diferenças de controle existentes entre ato administrativo vinculado e ato discricionário. Ambos estão mais ou

⁴ Utiliza-se aqui a denominação Advogado de Estado, em vez de advogado público por parecer esta mais fiel ao papel que esse desempenha, na linha da fundamentação exposta por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2009, p. 111): “2. A razão mais evidente dessa opção é que a designação de advogado público¹ é equívoca, confundindo-o com o defensor público, pois que este é também, etimologicamente, um advogado público (e até duplamente público, porque não só a sua função é pública, como também o é o seu atendimento, pois que dirigido ao público). 3. Por outro lado, a alternativa que se tem alvitado para superar a ambiguidade – a de procurador público² – suscita outra confusão com o cargo de procurador de justiça, cujas funções, exercidas junto ao Poder Judiciário, se dirigem à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Parece, assim, de todo preferível manter-se a referência central ao Advogado de Estado para individuar o profissional do direito que exerce as especialíssimas funções previstas nos arts. 131 e 132, insertas na Seção II, do Capítulo IV, do Título IV da Constituição”.

⁵ A Administração Pública, quando da tomada de decisões, no âmbito de um processo administrativo, deve atuar não somente conforme a lei, mas também com observância do Direito. É o que determina o disposto no art. 2º, I da Lei nº 9784/99.

menos limitados pela lei ou, eventualmente, diretamente pela Constituição.⁶ Nesse sentido, melhor se falar em graus de vinculação do ato, na linha do exposto por Gustavo Binenbojm:

Como se vê, essa principalização do direito brasileiro acabou por aumentar a margem de vinculação dos atos discricionários à juridicidade. Em outras palavras, essa nova concepção de discricionariedade vinculada à ordem jurídica como um todo, trouxe a percepção de que não há diferença de natureza entre o "ato administrativo vinculado" e o "ato administrativo discricionário", sendo a diferença o grau de vinculação.

Se os atos vinculados estão amarrados à letra da lei, os atos discricionários, por sua vez, estão vinculados diretamente aos princípios. (BINENBOJM, 2006, p. 210)

Tal dado é importante para demonstrar que, mesmo naqueles casos de alto grau de liberdade de agir do Administrador, como na função regulatória exercida pelas agências reguladoras, é fundamental a atuação do Advogado de Estado no sentido de efetivar o controle de juridicidade do ato. Ao discorrer sobre a regulação, esclarece Diogo de Figueiredo Moreira Neto o seguinte:

Trata-se de um conceito em construção, mas que já prenuncia a emergência de um novo modelo de Estado e de um novo Direito, que amadurecerão neste século, na linha da democracia material, da consensualidade, da subsidiariedade e da participação, entre outros vetores evolutivos envolvidos no processo. (MOREIRA NETO, 2006, p. 423)

Cabe destacar que, como observa Floriano de Azevedo Marques Neto, é nessa função reguladora que melhor se expressa o novo direito administrativo, de viés materialmente democrático, filtrado pela constituição, com foco nos direitos fundamentais e no melhor resultado possível em benefício do cidadão:

⁶ Como esclarece Alexandre Aragão (2001, p. 124): “É de se destacar, para este efeito, o grande âmbito do poder regulamentar implicitamente atribuído pelo conjunto do ordenamento jurídico, âmbito no qual, muitas vezes, a Administração tem poder regulamentar implicitamente conferido pela própria Constituição (porquê haveria poder para regulamentar leis ordinárias e não a própria lei constitucional?), poder regulamentar este que pode vir a ser extraído até mesmo das normas constitucionais programáticas. Se, por exemplo, a Constituição estabelece que a Administração Pública deve prestar determinado serviço público (fim), não teria sentido que ela, independentemente da existência de lei ordinária, não pudesse regulamentar a sua prestação (meio). Nestas circunstâncias, aquelas competências só alcançarão os seus propósitos se estas (regulamentares) forem admitidas”.

A atividade regulatória é espécie do gênero atividade administrativa mas trata-se de uma espécie bastante peculiar. Como já pude afirmar em outra oportunidade, é na moderna atividade regulatória estatal que melhor se manifesta o novo paradigma de direito administrativo, de caráter menos autoritário e mais consensual, aberto à interlocução com a sociedade e permeado pela participação do administrado. (MARQUES NETO, 2004, p. 202)

Nesse sentido, o Procurador Federal deve estar atento e fazer observar esse direito que fundamenta a nova forma de atuação do Estado, que se dá por meio da escolha regulatória. Quando de sua análise e emissão de parecer, não basta mais a simples constatação de que o ato se encontra dentro da discricionariedade administrativa e, portanto, não está sujeito ao controle. Como adverte Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Com a regulação, a discricionariedade, antes praticada no âmbito operativo da prática de atos, logo se expandiria para uma discricionariedade no âmbito operativo do manejo de processos, tornando-se uma exitosa resposta multifuncional aos cada vez mais graves desafios postos pela crescente complexidade, tecnicidade, mutabilidade e aceitabilidade social contemporânea, tudo com vistas a possibilitar a tomada de decisão mais adequada para os problemas gerenciais enfrentados pela administração pública, tanto a estatal quanto a extraestatal, o que vale dizer: para implementar soluções que incrementem a eficiência das escolhas públicas com vistas à realização da boa administração. (MOREIRA NETO, 2010, p .99)

Acrescenta Sergio Guerra que:

Ao contrário da atuação executiva estatal por meio de largas margens de opção em torno do juízo de oportunidade, conveniência e modo de intervir, o atual Estado regulador tem que atuar sob novos fundamentos decorrentes dos valores e princípio constitucionais voltados à precaução quanto aos riscos e à mediação, o que esvazia significativamente o espaço de conveniência e oportunidade administrativas. (GUERRA, 2017, p. 229-230)

Assim, a legitimidade do ato sob análise, efetivada por meio da técnica da regulação, só será alcançada se houver sido implementada por meio de processos decisórios abertos, de modo a integrar de maneira mais eficiente possível a vontade do legislador através de uma flexibilidade operativa multifuncional, que compreende tanto decisões com conteúdo normativo, como decisões dirimentes de conflitos concretos, efetivadas após um juízo de ponderação de valores e interesses envolvidos (MOREIRA NETO, 2010, p. 95-108).

Nesses casos, sem de qualquer forma tolher a liberdade ou se substituir ao regulador no exame do mérito do ato, deverá o Procurador Federal oficiante, sempre com uma postura deferente, posto não ser legitimado tecnicamente, analisar se o ato regulatório respeita o princípio da juridicidade, principalmente pela verificação da observância ao devido processo legal normativo, com a motivação que lhe é inerente.

Sendo o Procurador, membro de outra instituição, deve ele respeitar o espaço decisório de atribuição da agência reguladora, de forma a manter a harmonia das relações institucionais e do ambiente regulatório. O seu poder de emitir determinações, quanto ao mérito do ato, pode gerar reflexos no ambiente regulatório, podendo até mesmo induzir alterações na formulação de políticas públicas. Assim, a cautela é importante para preservar a separação de funções. Nesse sentido, válidas as palavras de Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

É oportuno esclarecer, contudo, que a autonomia das agências reguladoras não significa independência absoluta em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo possível o diálogo institucional e a interferência recíproca, o que funciona inclusive como instrumento de contenção do arbítrio. Evidentemente, o diálogo entre as agências reguladoras e os Poderes republicanos não significa a substituição das decisões técnicas dessas entidades pela decisão política, mas seria juridicamente impossível imaginar uma entidade administrativa insulada e completamente descolada dos Poderes políticos. (OLIVEIRA, 2015, p. 169)

A atuação das diversas instituições no bojo do Estado deve ser permeada pela coordenação e pela busca de soluções coesas e harmônicas para os seus desafios. É importante que haja o diálogo e confluência de vontades em atendimento o interesse público, pois os ideais de governança regulatória dependem da instituição de instrumentos de coordenação entre as agências e os órgãos supervisores, que garantam coerência à regulação a partir de uma visão intersistêmica entre os diversos mercados e respectivos consumidores (OLIVEIRA, 2015, p. 177).

V. A ATUAÇÃO DA PGF NO DEVIDO PROCESSO LEGAL NORMATIVO

No largo âmbito de atuação das Agências Reguladoras, entes compostos de dirigentes não eleitos pelo voto, mostra-se fundamental para a legitimidade de suas escolhas que elas sejam adotadas por meio de um devido processo aberto à manifestação dos interessados, contendo motivação consubstanciada na ponderação dos interesses envolvidos e sujeito à constante monitoramento. Como diz Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Nessas condições, como já se ressaltou, o procedimento passa a ser, por via de regra, a nova e dinâmica forma de conferir legitimidade democrática imediata à ação administrativa, sem intermediação política ou com um mínimo indispensável de atuação dos órgãos legislativos, e, do mesmo modo, é também através do procedimento que se proporcionará a abertura à participação de interessados que conduza à tomada de decisões [...](MOREIRA NETO, 2006, p. 66)

Ou seja, a processualização, com suas formalidades e ferramentas, ao padronizar os mecanismos de edição de atos normativos, diminui a pressão dos grupos de interesse e potencializa os valores de certeza, igualdade e segurança (GUERRA, 2017, p. 406), se apresentando como o instrumento necessário ao exercício da boa e legítima regulação, auxiliando aquilo que Chevallier chama de racionalização das políticas públicas:

Assim a racionalização da produção jurídica inscreve-se num movimento mais geral de racionalização das políticas públicas, não sendo mais do que a sua tradução e concretização. O esforço de racionalização aplica-se não tanto às regras pontuais de direito mas antes às políticas globais nas quais se subsumem.

Esta racionalização traduz-se pela promoção duma tripla abordagem: uma abordagem metódica, assente na exploração de instrumentos técnicos novos, uma abordagem incremental e baseada na exigência de eficácia social; finalmente, uma abordagem de avaliação, caracterizada pela introdução de dispositivos permanentes de correção e de ajustamento. (CHEVALLIER, 1992, p. 11)

Nesse sentido, é papel da PGF, como curador do ordenamento jurídico, zelar, em nome da sociedade, quando da análise dos atos normativos das agências reguladoras, para que essa processualização seja bem efetivada.

Assim, o Procurador Federal, quando da sua manifestação, deverá verificar se houve respeito ao procedimento, realizando o que se denomina de controle pelo procedimento, como forma de avaliar se o ato elaborado pela agência reguladora é legítimo. Para que a escolha regulatória seja incólume, deverá ela ser efetivada no âmbito de um procedimento público aberto à participação popular e conter uma verdadeira análise de ponderação dos interesses em conflito.

No que tange à participação popular, com a superação da democracia formal⁷ pela democracia material ou substantiva, que surge como resposta de uma sociedade informada “à imensa complexidade e diversidade dos problemas atuais, que reclamam soluções políticas com grau de diferenciação suficiente para atender às especificidades dos diversos subgrupos sociais reivindicantes em sociedades pluralistas” (MOREIRA NETO, 2006, p. 58), a legitimidade da escolha regulatória passa a depender da abertura efetiva da participação dos interessados na edição daquele ato.

É o que se tem denominado de “Administração Pública Consensual”. A consensualidade, como finalidade a ser atingida na busca de decisões mais efetivas, impõe que a Administração Pública seja mediadora em suas decisões e vise, na medida do possível, substituir “o comando pela negociação, a decisão imperativa pela persuasão, a imposição pelo acordo, a subordinação pela coordenação, a intervenção controladora por mecanismos descentralizados de autodireção” (GUERRA, 2017, p. 249).

Embora na esfera da Administração Pública em geral a participação popular por meio de audiências e consultas públicas na elaboração dos atos normativos não seja praxe⁸, no âmbito das agências reguladoras essa abertura é prática comum, com previsão legal de realização de audiência pública sempre que o ato normativo afetar direitos dos agentes econômicos, consumidores ou usuários,⁹ consequência que costumeiramente ocorre na atividade regulatória.

Dessa forma, quando da sua análise, deverá o Advogado de Estado verificar se as manifestações dos interessados estão presentes no processo administrativo normativo, ou se, ao menos foi dada a oportunidade de contribuírem. Mas não é só. Deverá avaliar também se essas manifestações foram analisadas e levadas em consideração ao longo da instrução processual.

Por outro lado, também deve constar do controle exercido pelo Procurador oficiente a verificação a respeito da motivação do ato regulatório, que, dentro do

⁷ Como explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006, p. 58): “Nas democracias formais, instituídas nas sociedades monoclas e biclas, que caracterizaram o Estado moderno até meados do século XX, era suficiente o consenso colhido para a escolha dos agentes políticos”.

⁸ Só recentemente, com a edição da Lei nº13.655/18, conhecida como lei da segurança jurídica na Administração Pública, foi incluído o art. 29 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro prevendo a possibilidade de realização de consulta pública para a edição dos atos normativos elaborados por autoridade administrativa.

⁹ Nesse sentido, a título exemplificativo, vide art. 27 da Lei nº 11.182/05; art. 19 da Lei nº 9.478/97; art. 42 da Lei nº 9.472/87 e, mais recentemente, art. 12 da lei nº 13.575/17.

abrangente âmbito de liberdade de agir do regulador, deverá se dar por meio da ponderação dos princípios constitucionais envolvidos, guiado pelo princípio da proporcionalidade de forma a se buscar efetivar a máxima realização das garantias e direitos fundamentais em jogo. Como esclarece Gustavo Binbenbojm:

Assim, sempre a própria Constituição ou a lei (desde que incidindo constitucionalmente) não houver esgotado os juízos possíveis de ponderação entre interesses públicos e privados, caberá à Administração lançar mão da mão da ponderação de todos os interesses e atores envolvidos na questão buscando a sua máxima realização. De modo análogo às Cortes Constitucionais, a Administração Pública deve buscar utilizar-se da ponderação, guiada pelo princípio da proporcionalidade, para superar as regras estáticas de preferência, atuando circunstancial e estrategicamente com vistas à formulação de standards de decisão. (BINENBOJM, 2006, p. 32)

Portanto, nos autos do processo administrativo normativo, é essencial que esteja demonstrada a adequação, necessidade e proporcionalidade da alteração pretendida. Ou seja, deve o Procurador identificar se a medida é apropriada ao fim a que se destina e foi apontada como a que melhor implementa a política pública desejada, dentro das possibilidades fáticas existentes e, por fim, se ela, por meio de uma análise de ponderação, é aquela que otimiza, dentro das possibilidades jurídicas, os princípios envolvidos.

Atualmente, com o ganho de importância da vertente moderna do direito público voltada para a eficiência e para as consequências práticas da tomada de decisão, se mostra ainda mais importante que a análise jurídica seja feita dentro da realidade do caso concreto, com a exposição dos impactos gerados pela tomada de decisão, do interesse público protegido e dos direitos tutelados.

Confirmando essa direção, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a recente edição da Lei nº 13.655/18, sofreu mudanças que tiveram como objetivo aumentar a segurança jurídica na interpretação e na aplicação do direito público.

Nesse sentido, o art. 20 da citada norma impõe que a autoridade com a função de decidir considere as consequências práticas da sua decisão, com motivação apta a demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

O art. 22, por sua vez, impõe que o Advogado de Estado, quando efetivar o controle de juridicidade do ato, “considere os obstáculos e as dificuldades reais do gestor”, bem como e “as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.” Deve o procurador, ainda, ao avaliar a

regularidade “de conduta ou a validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa”, considerar “as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”

Análise semelhante é exigida pelo Decreto nº 9.191/17, que trata de normas e diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Seu art. 27 exige que a elaboração de atos normativos seja precedida de exposição de motivos, nas quais conste a “síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar; a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e a identificação dos atingidos pela norma.”

No âmbito das Agências Reguladoras, um instrumento largamente citado para fazer essa função, é a análise de impacto regulatório, previsto em alguns regimentos internos¹⁰ e em outras normas jurídicas elaboradas no âmbito do Poder Executivo¹¹. Conforme previsto no art. 8º da recente Resolução de Diretoria Colegiada nº 81/18 da Agência Nacional do Cinema - Ancine, a “Análise de Impacto Regulatório - AIR é instrumento voltado à melhoria da qualidade regulatória e consiste em um processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para os objetivos pretendidos”.

Em linhas gerais, a AIR exige um roteiro que passa pela i) identificação do problema regulatório dos atores ou grupos afetados e da base legal que ampara a ação da agência; ii) definição dos objetivos e verificação se esses estão em conformidade com as políticas públicas definidas para o setor; iii) descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação; iv) exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas; e v) estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento.

Resta assim evidenciado que a análise de juridicidade do ato, levada a cabo pelo Advogado de Estado, exigirá a verificação da presença de uma motivação que efetivamente balize a escolha regulatória adotada, independente do nome e da ferramenta utilizada para tanto, seja utilizando-se da AIR, seja de outro instrumento que cumpra a mesma função.

Note-se que tal análise, mais do que mera faculdade, é um dever do Advogado de Estado. Com efeito, dispõe o art. 37 da Lei 13.327/16 que deverão eles, quando da manifestação sobre a legalidade e constitucionalidade de minuta de ato normativo (inciso IX), buscar garantir a segurança jurídica das ações

¹⁰ Como, por exemplo, consta no Regimento Interno da ANS (Resolução Normativa 197/2009) e Regimento Interno da ANVISA (Portaria 354/2006).

¹¹ A título de exemplo, cabe citar a Resolução de Diretoria Colegiada nº 81/18 da Ancine.

governamentais e das políticas públicas do Estado, zelando pelo interesse público e respeitando a uniformidade institucional da atuação.

VI. O PAPEL DA PGF NA SUPERVISÃO DA REGULAÇÃO

Há que diga que não há um ente supervisor da regulação no Brasil.¹² Quanto a este tema, por vezes é lembrado o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, instituído pelo Decreto nº 6.062, de 2007.

Não obstante, por não participar do processo administrativo normativo regulatório e não poder exercer influência concreta nos atos normativos, não parece ser o PRO-REG, de fato, um órgão supervisor da regulação, principalmente daquela efetivada pelas Agências Reguladoras.

Ademais, pudesse o PRO-REG, instituído por meio de decreto, rever os atos normativos elaborados pelas agências, se estaria admitindo uma supervisão que, por envolver uma reanálise do mérito, acabaria por violar a autonomia e independência da agência. A decisão da agência seria substituída pela análise técnica de outro ente.

Entretanto, no campo da supervisão controladora, além dessa efetivada quanto ao mérito, pode haver aquela com foco no procedimento, nos moldes expostos acima. Quanto a esta forma de controle, embora as vezes esquecida, exerce a PGF função de fundamental importância para a sociedade na avaliação de juridicidade do devido processo normativo.

Note-se que, cabendo ao Procurador-Geral Federal dirigir a PGF, coordenando suas atividades e orientando-lhe a atuação, bem como editar atos normativos¹³ de forma a guardar uniformidade no âmbito de atuação dos Procuradores Federais, tem ele a função de expedir normas de observância obrigatória para seus membros, disciplinando a atuação desses frente à análise de minutas de atos normativos elaborados pelas agências reguladoras. No exercício dessa função, poderia a PGF, por exemplo, condicionar a aprovação jurídica dos atos normativos ao cumprimento de determinados requisitos, como a realização de efetiva análise de impacto regulatório.

Tal dado impõe reconhecer a PGF, que possui autonomia administrativa e financeira¹⁴, e membros que exercem a função de Advogados de Estado, dotados

¹² Vide, nesse sentido, Patrícia Rodrigues Pessoa Valente (2015, p. 278): “A primeira característica que se depreende das dinâmicas de processos administrativos normativos corresponde à ausência de um ente administrativo que discipline juridicamente este procedimento e que proceda à coordenação dos atos normativos exarados pelas Agências Reguladoras, a despeito da existência do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg).”

¹³ Cf. incisos I e VIII do § 2º, do art. 11, da Lei 10.480/02.

¹⁴ Cf. art. 9º da Lei 10.480/02.

de independência na sua atuação¹⁵, mas que devem atuar em coordenação e harmonia, como uma entidade que supervisiona o exercício das atividades regulatórias exercidas pelas Agências Reguladoras.

Por outro lado, conquanto a manifestação jurídica elaborada em parecer jurídico não seja vinculante¹⁶, as recomendações ali expostas geram na área técnica da Agência Reguladora um dever reforçado de robustecer a motivação, principalmente em caso de não atendimento daquilo que fora recomendado. Ademais, deixando a autoridade de adotar a recomendação, arcará ela com o ônus de tal posicionamento, não podendo alegar, posteriormente, em caso de dano e processo de responsabilidade, ter atuado com desconhecimento. Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica que:

Na hipótese desses atos [pareceres] serem produzidos pelos órgãos exercentes de função constitucional essencial à justiça, no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, no desempenho da consultoria jurídica dos respectivos entes políticos, os Pareceres obrigam, em princípio, a Administração que, não obstante, se optar por desconsiderá-los, deverá motivar suficientemente porque o fazem. (MOREIRA NETO, 2005, p. 158)

Isso ocorre porque, como explica Gustavo Binenbojm (2009), a AGU tem papel de órgão central do sistema jurídico federal, com entendimentos que visam uniformizar a aplicação da lei e da Constituição do âmbito da Administração Pública federal, bem como pelo fato de ser classificada pela Constituição como função essencial à justiça.

Assim agindo, a PGF acaba por contribuir para a legitimidade do ato, enriquecendo o debate no âmbito do processo administrativo normativo e robustecendo a escolha regulatória. Com o aprimoramento do processo, por meio de uma análise preventiva de juridicidade, menor será a chance de o ato ser impugnado e revisto judicialmente, fato que aumenta a segurança jurídica da regulação.

Nos Estados Unidos, de onde retiramos a fonte para nosso atual sistema regulatório, o instrumento adotado para controlar o procedimento de elaboração

¹⁵ Diz o § 2º do art. 38, que no “exercício de suas funções, os ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo não serão responsabilizados, exceto pelos respectivos órgãos correicionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude”.

¹⁶ Embora não haja um consenso um de uma forma geral se pode dizer que os pareceres jurídicos emitidos pelos Advogados de Estado podem ser classificados como: (i) facultativos, nos casos em que a autoridade não está obrigada a solicitá-los, nem se vincula ao entendimento fixado; (ii) obrigatórios, quando, embora obrigada a requerer o parecer, pode, fundamentadamente, discordar de suas conclusões; (iii) vinculantes, nas hipóteses em que, mais do que obrigada a solicitar, a autoridade administrativa consulente está obrigada a seguir a orientação fixada; e (iv) normativos, quando o entendimento perfilhado passa a possuir a natureza de norma e vincular toda a Administração Pública do ente federativo.

dos atos normativos das agências é o denominado *rulemaking*, que está expressamente previsto na *Administrative Procedure Act - APA no §551, 5*, como “processo de agência para formulação, alteração ou revogação de norma”¹⁷. Como esclarece Patrícia Valente:

O *rulemaking* é uma linha de pesquisa extraordinariamente disseminada nos estudos acadêmicos norte-americanos, envolvendo análises jurídicas, econômicas e de ciências sociais. O interesse pelo tema não decorre apenas de sua introdução no sistema jurídico norte-americano ainda em 1946, com a edição do APA. O *rulemaking* passou a ser detidamente analisado porque hoje tanto desempenha a relevante função de arena de elaboração de políticas públicas como consiste em uma das variáveis consideradas na análise da qualidade da regulação. (VALENTE, 2015)

No âmbito do *rulemaking* americano, há uma entidade externa, nos moldes da PGF aqui no Brasil, que também atua com um caráter consultivo e com foco no procedimento. Trata-se da *Administrative Conference of the U.S - ACUS*, criada em 1968. A ACUS foi criada como uma agência independente, sendo a nomeação para o cargo de Diretor e demais membros do conselho efetivada pelo Presidente da República, mediante sabatina no Senado, prioritariamente escolhidos entre estudiosos de Direito Administrativo. No Brasil, comparativamente, conforme disposto no §1º, do art. 11, da Lei nº 10.480/02, o Procurador-Geral Federal é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Advogado-Geral da União. Já os membros da carreira de Procurador Federal são escolhidos por concurso público.

Conforme disposto no *Administrative Conference Act*, o objetivo da ACUS é promover melhorias na eficiência, adequação e justiça dos procedimentos pelos quais as agências federais conduzem programas regulatórios, administram subvenções e benefícios e executam funções governamentais relacionadas.¹⁸

Com efeito, diz o 5 U.S. Code § 591 que compete à ACUS:

(1) to provide suitable arrangements through which Federal agencies, assisted by outside experts, may cooperatively study mutual problems, exchange information, and

¹⁷ Tradução livre. Do original: 5 USC § 551(5): “*‘rule making’ means agency process for formulating, amending, or repealing a rule*”.

¹⁸ Tradução livre. Do original: *Its purpose is to promote improvements in the efficiency, adequacy, and fairness of the procedures by which federal agencies conduct regulatory programs, administer grants and benefits, and perform related governmental functions.* Disponível em: <https://www.acus.gov/publication/administrative-conference-act> . Acesso em 27 dez. 2018.

develop recommendations for action by proper authorities to the end that private rights may be fully protected and regulatory activities and other Federal responsibilities may be carried out expeditiously in the public interest;

(2) to promote more effective public participation and efficiency in the rulemaking process;

(3) to reduce unnecessary litigation in the regulatory process;

(4) to improve the use of science in the regulatory process; and

(5) to improve the effectiveness of laws applicable to the regulatory process.

Com o se vê, deve a ACUS, dentre outras funções, zelar pela promoção da participação pública e da eficiência no processo normativo, bem como auxiliar na redução dos conflitos desnecessários no processo regulatório.

Para alcançar essas finalidades, a ACUS realiza pesquisas e emite relatórios sobre vários aspectos do processo administrativo e, quando necessário, faz recomendações. Como demonstra um resumo da atuação da ACUS, elaborado em dezembro de 2016¹⁹, desde seu restabelecimento em 2010²⁰, foi expedida mais de 250 recomendações e declarações para melhorar a tomada de decisão das agências, promover supervisão regulatória eficaz e, muitas vezes, gerar redução de custos para o governo e os contribuintes.

Como se nota, alguns aspectos em comum tocam a atuação da PGF e da ACUS, como a atuação com independência, o foco no procedimento e o caráter consensual de suas determinações, que visam aprimorar a qualidade dos atos das agências. A diferença marcante é que a ACUS foi criada especificamente para a melhoria da regulação nos Estados Unidos, atuando em casos específicos. A PGF, por outro lado, não foi constituída especificamente para contribuir com a melhoria da regulação, mas sim para prestar a atividade de consultoria e assessoramento jurídico, além de representar judicialmente as agências reguladoras. Ademais, a atuação da PGF não se resume a casos específicos, mas sim de forma ampla e geral, avaliando preventivamente a juridicidade dos atos normativos.

Outro diferencial de destaque está no fato de a PGF também atuar na coordenação regulatória, mediando conflitos entre agências reguladoras, ou entre essas e as demais autarquias e fundações públicas federais.

Com efeito, caso haja um conflito de posicionamentos jurídicos divergentes entre agências reguladoras, caberá ao Departamento de Consultoria da PGF -

¹⁹ Disponível em https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/ACUS%20In%20Brief%20Final_Dec%202016.pdf. Acesso em 27 dez. 2018.

²⁰ A ACUS foi fundada em 1968, mas em 1995 ela encerrou suas atividades. Retomou-as em 2010.

DEPCONSU, conforme disposto na Portaria nº 338/16²¹, se manifestar e propor ao Procurador-Geral a solução da controvérsia, conforme disposto no art. 33, inciso VII da referida norma. Firmada a orientação pelo DEPCONSU, e aprovada pelo Procurador-Geral Federal, deverá ela, obedecidas as orientações do Advogado-Geral da União, ser adotada de modo uniforme por todos os órgãos de execução da PGF, conforme previsto no art. 40 da aludida Portaria.

Note-se que o entendimento firmado no âmbito da PGF continua possuindo natureza de recomendação. Embora não seja vinculante, exige ônus argumentativo forte para sua não adoção.

De outra monta, em certos casos, o arcabouço jurídico acaba por deixar espaços abertos onde haverá interseções regulatórias, com mais de uma Agência Reguladora com função normativa sobre a matéria. Em tais casos, pode haver uma tensão regulatória entre as agências, normalmente resolvida por meio de uma atuação coordenada que pode envolver troca de informações, reuniões, acordos de cooperação e atos normativos conjuntos. Nesses casos, deverão os Procuradores Federais, representando os entes envolvidos, atuar no incentivo e no auxílio à coordenação.

Não sendo possível uma coordenação voluntária, e ocorrendo um conflito entre as agências ou entre estas e as demais autarquias e fundações públicas federais, deverá esse conflito ser resolvido perante à AGU, na forma do art. 36 da Lei nº 13.140/15, por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, instituída pelo Decreto nº 7.392/10.

Inaugurado o conflito entre as agências, os Procuradores Federais que as representam tentarão solucionar a divergência por meio da conciliação. Não havendo acordo, conforme disposto no § 1º do citado art. 36, caberá ao Advogado-Geral da União dirimir a controvérsia, cumprindo, assim, seu papel de “fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal”²².

Essa atuação, embora resulte em decisão de caráter vinculante, não viola a autonomia e independência das agências. O mesmo legislador que conferiu tais prerrogativas, previu um mecanismo garantidor da segurança jurídica nos conflitos interregulatórios. Sua existência serve como ferramenta a serviço da harmonia, coerência regulatórias e proteção da segurança jurídica, compatível, portanto, com a atribuição da AGU como órgão central do sistema jurídico federal.

Como se percebe, a PGF e a AGU têm papel fundamental na supervisão das Agências Reguladoras, atuando como entes impulsionadores da coordenação regulatória, tanto na prevenção como na solução de divergências, de forma a

²¹ Esta portaria dispõe sobre a estrutura, a organização e as atribuições dos órgãos de direção da PGF e dá outras providências.

²² Cf. Art. 4º, X, da Lei Complementar nº 73/1993.

garantir uma atuação uniforme da Administração Pública e com segurança jurídica, no mesmo viés que originou a criação das agências como entes autônomos e independentes.

VII. CONCLUSÃO

A AGU, criada pela Constituição de 88, como função essencial à justiça, se apresenta como uma Advocacia de Estado. Seu papel é representar judicial e extrajudicialmente toda a União Federal, além de prestar consultoria e assessoramento para as entidades da Administração Pública direta e indireta em âmbito federal.

Dentre as quatro carreiras da AGU, há a Procuradoria-Geral Federal, última a ser criada, com a função de atuar no contencioso judicial e nas atividades de assessoramento e consultoria jurídica das fundações e autarquias públicas federais, conceito no qual estão enquadradas as agências reguladoras

A PGF, embora pouco mencionada em textos que tratam da regulação no Brasil, exerce, como função essencial à justiça, o controle de juridicidade de todos os atos normativos elaborados pelas Agências Reguladoras. Tais atos normativos emanados das agências, embora construídos dentro de um largo espaço de atuação, não devem ser avaliados sob o binômio conveniência e oportunidade. A juridicidade dos atos regulatórios depende da observância do devido processo administrativo normativo, caracterizado pela sua abertura à participação dos interessados, busca por consensualidade e efetiva ponderação dos interesses e valores envolvidos por meio da análise de impacto da medida

Assim, aos Procuradores Federais, que pertencem ao quadro daquela instituição, quando da elaboração de sua análise jurídica, cabe verificar se houve o respeito ao devido processo legal normativo. Em caso negativo, guardando deferência aos órgãos técnicos das agências, devem reconhecer a desconformidade jurídica e recomendar que sejam supridas as falhas verificadas.

As recomendações exaradas pelos Procuradores deverão ser objeto de avaliação pelas autoridades públicas e, embora não sejam de obediência obrigatória, caso essas desejem adotar outro entendimento, deverão motivar de forma robusta porque o fazem, com o ônus de tal posicionamento.

Além da atuação individual dos membros da carreira na análise dos atos regulatórios, a PGF, com sua autonomia, tem papel relevante na supervisão da regulação, por meio de ferramentas para aprimorar e garantir a coordenação regulatória entre as Agências Reguladoras e entre estas e as demais autarquias. Há, inclusive, semelhanças entre a atuação da PGF e da ACUS no âmbito do *rulemaking* norte-americano.

Talvez o pequeno destaque que a PGF tenha no âmbito da regulação no país, embora a inegável importância da sua atuação, seja fruto de uma pouca importância ainda dada para a melhoria do processo administrativo normativo no

país. Além disso, o que se vê é uma atuação da AGU, até os dias atuais, mais passiva e reativa, com pouca atenção para o aprimoramento procedimental da regulação.

Outro fator que auxilia na pouca repercussão pública das atividades da PGF está no fato de sua supervisão ocorrer dentro da Administração Pública, com caráter preventivo. O controle preventivo, embora muito mais eficiente, por eliminar a ilegalidade no seu nascedouro, não chama tanto a atenção do público em geral.

A atuação silenciosa da PGF não diminui de nenhuma forma a sua importância para a sociedade, na defesa da ordem jurídica. Sua relevância, contudo, indica que o trabalho desenvolvido merece ser mantido e, indo além, ser aprimorado. A PGF tem a relevante característica de estar presente em todas as agências reguladoras, fato que pode ser utilizado para auxiliar na melhoria da qualidade e eficiência da regulação. Talvez seja a hora de uma atuação mais proativa no auxílio da melhoria do ambiente regulatório do País, em defesa da segurança jurídica e dos relevantes mercados regulados, tudo visando a tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da legalidade e poder regulamentar no estado contemporâneo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 225, jul./set. 2001.

BINENBOJM, Gustavo. Relações entre a Advocacia-Geral da União e as agências reguladoras federais. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=64588>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. Relações entre a Advocacia-Geral da União e as agências reguladoras federais. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, out./dez. 2009.

CHEVALLIER, Jacques. A Racionalização da Produção Jurídica. **Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, n. 3, jan-mar, 1992.



GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Pensando o controle da atividade regulação estatal. *In*: GUERRA (Coord.). **Temas de direito regulatório**: Freitas Bastos, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Discricionariedade Administrativa das autoridades reguladoras e a aplicação das normas punitivas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 254, maio/ago., 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A responsabilidade do advogado de Estado. **Advocacia de estado e defensoria pública**: funções essenciais à justiça. Curitiba: Letra da Lei. 2009.

381

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. A qualidade da regulação estatal no Brasil: uma análise a partir dos indicadores de qualidade. Tese (Doutorado apresentado junto ao Departamento de Teoria do Estado da Universidade de São Paulo), 2015.

